



TITLE:

# 芸術・文化の公的支援理論における分権型評価システムの位置—分権型財政システムと文化支援政策の展開(1)—

AUTHOR(S):

後藤, 和子

---

CITATION:

後藤, 和子. 芸術・文化の公的支援理論における分権型評価システムの位置—分権型財政システムと文化支援政策の展開(1)—. 経済論叢 1998, 161(2): 40-58

ISSUE DATE:

1998-02

URL:

<https://doi.org/10.14989/45198>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 161 卷 第 2 号

---

第二次世界大戦期の国際決済銀行（1）……………西 牟 田 祐 二 1

現代イギリス労資関係の  
転換についての一考察（2）……………上 田 眞 士 25

芸術・文化の公的支援理論における  
分権型評価システムの位置……………後 藤 和 子 40

大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（1）…槌 田 洋 59

正常価格理論と内包的地代……………平 野 嘉 孝 83

学 会 記 事

---

平成10年 2 月

京 都 大 学 経 済 学 會

## 芸術・文化の公的支援理論における 分権型評価システムの位置

——分権型財政システムと文化支援政策の展開（1）——

後 藤 和 子

### I は じ め に

従来，文化政策の国際比較は，芸術・文化に対する国レベルでの公的支援のタイプにより大きく3つの類型に分類され比較されてきた。国による直接支援が中心の大陸ヨーロッパ，税制による間接支援が中心のアメリカ合衆国，そしてその中間型のイギリス，カナダ等のアングロサクソン系諸国，という分類である。

しかし，イギリスの芸術評議会の解体と地方への分散<sup>1)</sup>に象徴されるように，文化の分野においても分権化の動きが顕著になってきている。1970-80年代に始まる分権化の動きの背景には，経済のグローバル化と構造変化，福祉国家の限界とポスト福祉国家問題の登場がある<sup>2)</sup>。こうした動きは，国の役割を相対的に小さくし，生活密着型公共サービスの担い手として，地方自治体がクローズアップされることとなる。分権化は，国から地方への権限の委譲と，政府から市場や非営利部門への資源配分決定権の委譲という2つの局面をもつとされている<sup>3)</sup>。こうした政治・経済・社会システムの分権化の世界的潮流と文化政

1) ケインズの提唱により1946年に創設されたイギリスの芸術評議会は，アームスレングスの原則を取り入れた芸術支援のモデルとして世界的影響力を持ったが，1993年，イングランド芸術評議会，スコットランド芸術評議会，ウェールズ芸術評議会の3つの芸術評議会に解体・再編された。

2) 重森暁『地方分権』丸善ライブラリー，1996年，61-74ページ。

3) R. J. ベネットによるこの指摘は多くの研究に引用されている。同上書，57ページでもベネットを引用している。

策における分権化の動きは無関係ではないと思われる。また、こうした流れを考慮に入れるならば、文化政策の国際比較も、地域や自治体とそこで暮らす人々の生活を対象とすることが必要となるだろう。

公共サービスに関わる財政支出に関して、集権的か分権的か、公共重視か民間重視かという4つのベクトルで見ると、1980年代の日本やイギリスは集権的で民間重視、スウェーデンやドイツ、フランスは分権的で公共重視という結果になる<sup>4)</sup>。文化政策の国際比較においてもこうした視点での比較が必要だと思われる。さて、公共サービスへの財政支出に関して日本と対極の位置にあり、経済全体としては市場化の方向にシフトしつつあるといわれているスウェーデンにおいて、文化政策の分野では分権化がどのように進められているのだろうか。1974年に文化政策の中で早くも、分権化をうちだし、リージョナルシアター等の文化拠点の地方における充実を行ってきた事例について、調査をもとに検討してみたい<sup>5)</sup>。

また、文化政策を地域や自治体とそこで暮らす人々の生活レベルで比較する場合、文化への公的支援の根拠に関する理論を再検討することが必要である。従来の公的支援の根拠論は、国を中心に地域経済やコミュニティ等様々なレベルでの公共性の指摘が混在するものであり、地域や自治体における文化政策の検討には必ずしも適していない。そこで、こうした理論に検討を加え、地域で暮らす人々の生活レベルでの理論へと再構成してみたい。

以上のように、文化政策における分権化のもつ意味とその理論的根拠について検討することが、本研究の目的である。

## II 芸術・文化への公的支援の理論的根拠に関する議論の概観

芸術や文化という財に関して、何故、市場に任せるばかりでなく政府が公的支援を行う必要があるのか。公的支援の理論的根拠に関する研究がはじめられ

4) 同じくベネットによる分類である。同上書、57-59ページ。

5) 調査は、1996年4月～5月にかけて行ったものである。

たのは、一般的には、ボウモル・ボウエンの1966年の論文以降であるとされている。そのため、これから検討すべき課題も多く、アプローチの仕方もミクロ経済学からのもの、政治経済学的アプローチ等様々であるが、ここでは、現代文化経済学にとって代表的な論点を提供している諸研究について比較検討してみたい。

文化経済学会会長のスロスビーは、1994年の論文の中で、芸術・文化への公的支援の理論的根拠と、現代文化経済学の系譜と課題について、次のような整理を行っている<sup>6)</sup>。

#### (1) スロスビーによる現代文化経済学の概観

何故、政府は芸術・文化に対して支援するのか、という問いに対して、パターナリズムや選挙民の意向、レントシーキングな個人や企業の行動の結果だとする説明もある。しかし、一般的には、ボウモル・ボウエンによって明らかにされた次の2つの論拠が受け入れられている。1つは、資源配分における市場の失敗であり、もう1つは外部性の存在の指摘である。芸術・文化には、オプション価値や存在価値、遺産価値等の外部性があるため、公共財または社会財とみなすことができる。

マスグレイヴは芸術・文化を価値財として扱っているが、価値財というのは強いられた消費でもあり消費者主権に反する側面を持つ。また、芸術や文化は教育や住宅のような社会的・経済的必要とは違った面もあり、価値財として扱うとする内容は外部性や社会財としても説明可能である。

スロスビーはまた、芸術・文化が従来の厚生経済学の枠組みでは論じきれない内容を持つとして、次の点を指摘する。

- ① 芸術・文化への選好は経験によって発達するので、市場がよく機能するためには、消費者に情報や教育を十分に提供することが必要である。

6) Throsby, D., "The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics," *Journal of Economic Literature*, 1994.

- ② 消費者行動は必ずしも消費者の選好と一致しない。消費者の誤認や意思の弱さ、時間による選好の変化等により、表面に現れた行動が隠れた価値観と一致しないこともあるので、消費者主権へのより深い検討が必要である。
- ③ 厚生経済学では、個人の効用しか問題にしないが、個人に還元されない価値や個人の効用を超える価値もある。この点については、哲学・美学・政治学・社会学等の理論の助けを借りて更に研究する必要がある。
- ④ 最後に、再分配の問題がある。芸術や文化への補助が低所得層など、必要度の高い人々に優先的に届く方法を検討する必要がある。

以上のように、ボウモル・ボウエンの研究を出発点として、ここ20年間になされた公的支援に関する研究は、市場の失敗や価値財、再分配に焦点を合わせたものが中心であった。しかし、今後は地域経済におけるフェスティバル効果等、生産や消費におけるスピルオーバー効果についても研究する必要がある。従来、この領域は、政府の介入を正当化する市場の失敗の観点からではなく、投資とその効果という側面から議論されてきた。一般的には、文化は都市の再開発や都市経済発展の核と考えられている。しかし、これからは、芸術、地域の需要、観光支出、都市成長のパターン等の相関関係ばかりでなく、それらの公共政策との関連が明らかにされなければならないだろう。

また、芸術・文化の公共財としての便益を量的に測る方法としてヘドニック法（仮想的市場法）がある。これは、フリーライダーや情報の遍在を抑制した上で個々人のウィリングネス・トゥ・ペイ（いくら支払うかの意思）を調査するものである。この調査の結果、現在の国の助成額を超えて芸術・文化へ税を支払う意思が示されたことがあるが、これは、政府支援における市場の失敗を表していると言える。

更に、このような研究の結果、公的支援の根拠が明確になったとしても、次には、どれくらいの支出がふさわしいか、直接支援がよいのか、間接的支援がよいのか、ということが問題になる。また、芸術・文化政策は、芸術へのアク

セスを含み、国や地域のアイデンティティや芸術的洗練、地域の発展等と関わる幅広いものであるため、公的支援の効率についての量的比較が難しい。制度的文脈を離れて比較すべきではないという見解もある。今まで、芸術や文化は、消費者行動や非営利組織・贈与・都市経済・労働市場などの研究分野において、特別なケースへの学説の適用という観点から関心が持たれてきた。しかし、従来の経済学の適用だけでは、芸術や文化への公的支援の根拠や公共政策としてのあるべき姿を示すことは困難である。哲学、社会学、美学、歴史、政治学等、他分野からの助けを借りながら経済学の方法を発展させることが必要である。

以上のように、スロスビーの論文においても、地域における芸術・文化と経済との関係、そして、それらと公共政策との関連が今後の課題としてあげられており、冒頭の私の問題意識とも一致する。しかし、それらに関する研究は未開拓の分野であり、どのようにアプローチすべきかも手探りの段階である。そこで、もう少し公的支援の根拠に関する研究を整理しながら、地域レベルの研究にふさわしい論点を探ってみたい。はじめに、現代文化経済学の出発点となったボウモル・ボウエンの研究を取り上げる。

## (2) ボウモル・ボウエンによる公的支援の根拠

ボウモル・ボウエンは、1966年に書いた「舞台芸術・芸術と経済のジレンマ<sup>7)</sup>」という本の中で、芸術・文化への公的支援の根拠を2つの観点から明らかにしている。1つは、資源配分における市場の失敗である。芸術・文化、とりわけ実演芸術においては、生産性を上げることが困難である。例えば、45分かかる四重奏曲を演奏するのに必要な延べ労働時間は3時間であるが、舞台技術が進歩したからといって、これ以下の労働時間でこの曲を演奏することは不可能である。つまり、実演芸術においては、生産性の上昇が他の産業に比べて極めて僅かである。一方、実演芸術の費用は、その多くの部分が人権費で占められている。他の産業部門で生産性が増えれば、その部門の賃金は上昇し、

7) Baumol, W. J. & William G. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, 1996.

実演芸術にもその影響が及ぶ。費用の大部分を人権費が占めるこの分野では、賃金が低いにも関わらず、費用の上昇は物価上昇を上回る勢いとなる。つまり、他の産業部門が生産性を上げれば、実演芸術は相対的に貧困化することになる。市場の資源配分に任せておけば、実演芸術の所得不足はますます拡大するだろう。芸術・文化における市場の失敗である。

しかし、このことからただちに公的支援を論拠づけることはできない。鉄道が出現して斜陽化する馬車運送に対して、ただちに政府支援をすべき論拠はないのと同様である。2番めの論点は、芸術・文化の公共性の指摘である。彼らは、芸術・文化が私的財的側面と公共財的側面を持つ混合財であるとし、公共財的側面として次の点をあげている<sup>8)</sup>。

- ① 舞台芸術が国家に付与する威信
- ② 文化活動の広がりや周辺のビジネスに与えるメリット
- ③ 将来の世代のために（芸術水準の向上、観客の理解力の発達）
- ④ コミュニティにもたらされる教育的貢献（マス・メディアの訓練の場としても）

このように、芸術・文化には、社会的便益があるという外部性の存在の指摘が2番めの論点である。公共財的側面を持つ舞台芸術の便益は、チケット価格で回収される売上を上回るため、政府によって支援される必要がある。

また、ボウモルとボウエンは観客調査により、舞台芸術の観客は高学歴・高所得・専門職という属性を持つことを指摘している。芸術・文化が公共性を持つならば、平等性や再分配の観点から政府支援を根拠づけることもできるだろう。

ボウモル・ボウエンによって提起されたこれらの論点は、合衆国におけるNEA（全米芸術基金）の創設に寄与し、その後の議論に大きな影響力を持つこととなった。

8) *Ibid.*, pp. 382-386.



## (3) ジェイムズ・ヘイルブランとチャールズ・グレイによる研究

次に、ボウモル・ボウエンの研究が、その後のアメリカ経済学の中でどのように発展したのかについて検討するために、1993年に出版されたジェイムズ・ヘイルブランとチャールズ・グレイによる「芸術と文化の経済学——アメリカの前途——<sup>9)</sup>」を取り上げてみたい。彼らの研究は、主にミクロ経済学と公共経済学の成果に基づくものである。

彼らは、芸術・文化への公的支援の根拠として、市場の失敗と平等主義をあげる。第1に市場の失敗に関してであるが、市場の失敗の原因としては、通常、独占、外部性の存在、公共財の場合、費用逓減産業である場合、情報の不完全性等が考えられる。これらを芸術・文化に適用してみると、独占というのは、芸術・文化団体の多くが非営利組織であるため適用できない。外部性については、次の様な正の外部性をあげることができる。

- ① 将来世代への遺贈
- ② 国のアイデンティティまたは威信
- ③ 地域経済への便益
- ④ 自由な教育への貢献
- ⑤ 芸術への参加による社会進歩
- ⑥ 芸術的イノベーションを促進することによる便益

この中で③は、国による支援の根拠にはならないとしている。何故他の地域ではなく、この地域の地域経済への便益を支援するのか、地域経済にとって、補助という方法が適切かどうか検討を要するからである。この点については、後に触れたい。彼らによる主要な論点は、①、④、⑤である。また、こうした外部性が存在するならば、芸術・文化も公共財であると見なすことができるが、純粋公共財のような非排除性は持たないとも指摘する。

しかし、芸術・文化には外部性が存在するという客観的根拠があるのだろうか

9) Heilbrun, J. and Charles M. Grey, *The Economics of Art and Culture: An American Perspective*, 1993.

表1 External benefits of art and culture: an Australian survey

	Percentage		
	Agree or strongly agree	Disagree or strongly disagree	No opinion or don't know
The success of Australian...[artists] etc. gives people a sense or pride in Australian achievement	94.8	4.4	0.8
The arts help us to understand our own country better	84.6	13.8	1.6
The arts only benefit those people who attend...	34.9	64.1	1.0
The arts...[are important] in making us look at our way of life	80.6	17.3	2.1
The arts should not be allowed to die out	96.9	2.3	0.7
It is important for school children to learn...[arts] as part of their education	96.5	3.2	0.4
The arts often harm our society by being too critical	14.8	81.2	4.0
All...[arts institutions] should be made to survive on their ticket sales alone	20.7	78.1	1.2

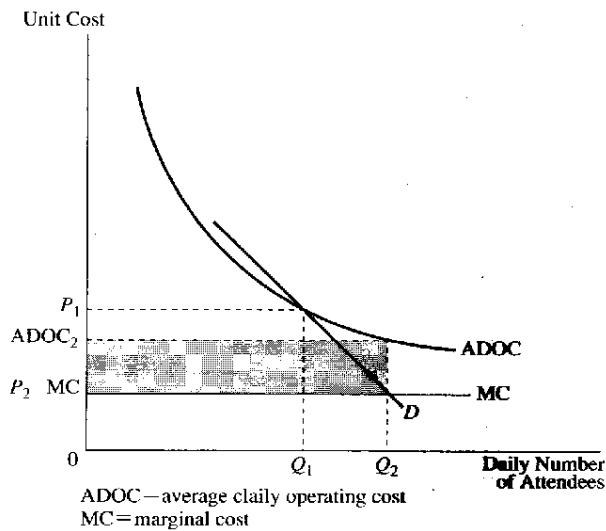
Source: See note 12, this chapter.

出所: *The Economics of Art and Culture*, p.211.

か。こうした疑問に対しては、スロスビーとウィザーズによる、オーストラリアでの次の様な研究が紹介される<sup>10)</sup>。まず、シドニー在住の人々へのアンケート調査で、芸術や文化のもつ様々な外部性について、かなり高い割合で肯定的な回答が寄せられている。(表1参照)次に、現在行われている芸術・文化の水準に対して、税金の中からいくら支払う意思があるかを尋ねた。問いに支払義務を明記した場合は、96.7ドル、支払義務がないとした場合は、154.8ドルの支払意思が示された。真の値は、この2つの値の間にあると思われる。同様に、中央値は、18.2ドルから20.2ドルの間にあるが、これは、国の一人当たり文化支出の6ドルをはるかに上回っている。これらの事実、芸術・文化に外

10) 芸術・文化の外部性の根拠としてよく引用される研究である。Throsby, C. D. and G. A. Withers, "Measuring the Demand for the Arts as a Public Goods: Theory and Empirical Results," in *Economic Support for the Art*, 1983, pp. 37-52.

図1 Economies of the museum display function

出所: *Ibid.*, p. 176.

部性が存在することを強く示唆する。

次に費用逓減産業の性格が適用できるかどうかを検討される。例えば美術館の運営には、利用人数に関わりなく必要とされる**固定費用の部分**と、人数が一人増すごとに必要な**限界費用の部分**がある。固定費用部分については、参加した人数に均等に割り当てるとすると、人数が増える程一人当たり費用は減少する、つまり、費用逓減的である。こうした産業では、**価格が限界費用より高く**、利用が過少とならないように、補助をするのが**通例である**。2段階料金表を採用し、限界費用と価格が等しくなるようにして、一人当たりの費用と限界費用の差は、補助金や寄付金で補われる。(図1参照)つまり、収入の不足分は、潜在的利用者によって賄われるということである。この考え方から言えば、美術館愛好者の寄付や美術館の年会員の会費で賄うのが、一番妥当なように思われるかもしれない。しかし、国税は別として、**地方税の場合は**、その地域の納

税者を潜在的利用者と見なせば補助金で賄うのも理にかなったことである。また、美術館の持つ外部性の多様さからすると、全ての不足を潜在的利用者で負担する方が不合理であり、遺贈価値や教育価値などの外部性の部分には税が使われるべきである。

市場の失敗に関する最後の検討事項は、情報の不完全性に関してである。一般に、消費者の持つ情報が不完全である場合、市場における資源配分は失敗する。芸術・文化に対する好みは、習得された好みであり、経験や学習によって顕著に増えることが予想される。ここでの情報は、経験する機会を含む広い概念であり、情報の不足は、消費者の潜在的効用を奪い、一人当たりの費用を高くするという負の効果を持つ。しかし、芸術・文化の情報不足は宣伝よりも、政府補助で経験の機会を提供する方が的確である。

第2の平等の観点からは、芸術・文化の観客が、高所得・高学歴・専門職の属性を持つこと、地理的格差が存在することが指摘される。これらは、合衆国の「全ての人は、平等に発達する機会をもつべきである」という理念にも反する。しかし、補助によりチケット価格を下げて、そこに参加する人々が相変わらず高所得・高学歴・専門職の人々なら不平等は拡大するばかりである。現実的にもそうした傾向にあることを指摘する研究もあり、その反対を主張する研究もあるが、こうした違いは仮定のおき方が違うために生じるものである。公共セクターにおいては、資源配分と再配分は別々に扱われるべきだとするマズグレイヴの主張が紹介されるが、結論は明確ではない。

また、彼らは、地域における芸術・文化の役割については、別の章を設けて論及している。まず、芸術・文化の地域格差は、都市規模の格差より大きいことを指摘している。合衆国の芸術家の40%は、10大都市に集中しているが、それらの都市の人口は全体の21.7%にすぎない。劇場の数でみても、10大都市が40%を占める。一方、50都市の中の1番小さい都市規模のグループには、3.4%の人口がいるにもかかわらず、芸術家は2.8%しかいない。舞台芸術の中心地であるニューヨークと、映画の中心地であるロサンゼルスだけで、芸術家

の27%、劇場の21%を独占している。こうした地域格差は、集積のメリット、つまり、大都市には芸術創造のための技術や人が集積していることからくるメリットによるものである。また、芸術家を志す人々にとっては、大都市の方が教育や仕事の機会が多いということもある。次に、芸術の持つ経済効果についてであるが、これについても、都市規模が大きくなるほど芸術と経済の連関が大きいことが指摘されている。ニューヨークを含むエリアでは、一人当たりの芸術への直接的支出が小さな都市の18倍である。これは、ニューヨークには商業的な芸術施設が多いことや単価が高いことも影響している。非営利組織の芸術施設で比べると、その差は5倍弱であり、観客数で比べると4倍である。また、芸術目的の観光客が滞在中にどれだけお金を使うかが、芸術が経済に及ぼす波及効果の大きさを決めるポイントとなっている。しかし、こうしたデータは誤用されることも多いことが指摘されている。文化施設が年に1億2千万ドルの波及効果があるからといって、それを撤退したら1億2千万ドルの損害になるとは限らない。人々は他の用途にお金を使うかもしれないからである。つまり、州や自治体や地域の企業が芸術・文化を支えるための根拠として芸術の経済的効果を取り上げるのは間違いである、それは、ニューヨークのような大都市以外ではそれほど大きなものではない。むしろ、コミュニティを構成する人々がよりよく生きるために、なくてはならない要素として芸術・文化を支援すべきだとする経済学者の方が多いという。自治体や地域企業は、コミュニティに活気を与え、地域環境を良くするために芸術・文化が重要な役割を持つことに気づくべきだと結論を述べている。つまり、芸術・文化の持つアメニティとしての価値、コミュニティにとっての価値が強調された結論となっている。

以上がヘイルブランとグレイによる公的支援に関する理論の概観である。整理すれば、以下ようになる。

- ① 芸術・文化は正の外部性を持つこと。
- ② 美術館等は費用逓減産業の特性を適用できること。

- ③ 芸術・文化への好みは習得されるものであり、情報と経験の不足が市場の失敗をもたらすこと。
- ④ 芸術・文化の享受には所得による格差と地理的格差が存在するため、平等主義や再分配の観点からも政府補助が必要とされること。
- ⑤ 地域レベルでは、芸術・文化のアメニティとしての価値が公的支援の根拠とされるべきこと。

彼らの理論について、3つのことを指摘しておきたい。1つめは、外部性については、ウィリングネス・トゥ・ペイによる測定によって推定するという方法が取られており、必ずしも内在的な説明ではないことである。2つめは、費用通減産業における固定費用部分の税による充当や、資源配分と再分配をどう扱うかといった論点の系譜は、ヴィクセルの財政学にまで遡ることができることである<sup>11)</sup>。3つめは、彼らは、国による支援の根拠と地方における場合を区別して扱っている部分があることである。例えば、地域経済にもたらす便益という外部性や、美術館の収入不足を潜在的利用者である住民の税によって賄うという論点は、地方にのみ適用できるという指摘である。また、地域レベルにおいては、芸術・文化の経済的波及効果よりも、コミュニティを活気づけ魅力あるものにするアメニティとしての価値に注目すべきだとしている点である。これは、従来の公的支援の根拠論が国を中心に、地域経済やコミュニティ等様々なレベルのものを混在させている、という私の問題意識に重要な手がかりを与えてくれる論点である。

#### (4) フレイとボメレーネによる公的支援の根拠論

次に1989年に、フレイとボメレーネによって書かれた「芸術と市場—芸術経

11) Wicksell, K., *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, 1896. (池田浩太郎・杉ノ原保夫・池田浩史共訳『財政理論研究』千倉書房, 1995年, 116-241ページ)。

経済学の探求<sup>12)</sup>」について検討する。この本は、政治経済学的アプローチによって、芸術・文化団体における官僚性と非効率の制度的条件を明らかにし、文化政策の決定に関する消費者主権の可能性を追求したものである。マスグレイヴが、芸術・文化を価値財として扱ったことは前述の通りだが、フレイとボメラネは、そうしたエリートによる政策決定が潜在的消費者の選好を無視し、非効率に陥る危険を強調する。

芸術・文化への公的支援の根拠としては、正の外部性が指摘される。彼らは、芸術・文化の持つ正の外部性として次の点を指摘する。

- ① オプション価値—今すぐ消費しないが、芸術の供給によって受けるかもしれない便益
- ② 存在価値—歴史的建造物のような、一度壊してしまえば商業ベースでは復元不可能なものが持つ便益
- ③ 遺産価値—次世代の人々は、自分達の選好を現時点で表示することができないので、引き継ぐ努力を怠ると断絶してしまう便益
- ④ 威光価値—国民としての誇りを感じさせ、文化的アイデンティティの維持に貢献する
- ⑤ 教育的価値—社会の創造性や文化的評価能力を高めて、その結果、社会の構成員が受ける便益

これらの便益は、個人に還元しきれないため、市場に内部化することが難しい。ここまでは、ボウモル・ボウエンやヘイルブラン等による研究と同じであるが、彼らは、外部性がどのように政策に反映されるのかという点について、更に踏み込んだ検討を行っている。

1967年に、スイスのバーゼル市（州）でピカソの絵画を購入するかどうかをめぐって、住民投票が行われた。バーゼル美術館は、町の貴族の一家からいくつかの絵を借りていたが、その一家が4つの絵を手放すことになり、ピカソの

12) Frey, B. S. and Werner W. Pommerehne, *Muses and Markets: Explorations in the Economics of the Arts*, 1989.

2つの絵画を840万スイスフランで購入しないかという申し出を受けたのである。バーゼル政府と議会は、600万スイスフランの支出を決め、残りの240万スイスフランを個人と企業から資金調達することを提案した。文化的案件に関する支払い義務を明記した住民投票は、この時が初めてであった。住民投票は、コミュニティにとっての絵画の価値や、ピカソのような近代絵画の価値についての議論や学習の後で行われた。投票結果は、識者の心配に反して53.9%の賛成で可決された。ピカソはこの住民投票の結果に感激して更に2つの絵をバーゼル美術館に寄贈した。この投票結果が、住民のどのような選好を反映したものかを調べるためにバーゼル市(州)を21地区に分けて分析した。まず、投票結果について、所得が高いほど賛成が多い、美術館へのアクセス費用(交通費)が少ないほど賛成が多い、絵画購入によって予想される税額の上昇が大きいほど賛成が少ない、という仮説を立てる。この仮説は、人々が絵画を純粋の私的財として扱うという仮定のもとに立てたものである。ところが、21地区の賛成票のばらつきは、所得、アクセス費用、予想される税の上昇によっては、半分しか説明できないことが判った。そこで、投票結果には、私的財としての評価の他に、外部性や非金銭的成本が反映していると考えた。外部性としては、遺産価値、威光価値、存在価値を取り上げ、遺産価値はその地区の0才〜15才人口で、威光価値はバーゼル生まれの選挙人口で、存在価値は2つのリージョナルシアターのシーズン券を持っている選挙人口で捉えられると仮定した。非金銭的成本としては、学歴と、選好の強さを表現する要素として美術館の会員である選挙人口が加味された。こうした要素を加味して立てられた21地区の投票結果予想と実際の投票結果はよく一致している。純粋な私的財として評価しているという仮定のもとでは、賛成は46.2%、外部性や非金銭的評価を加味した場合は52.9%、実際の投票結果は53.9%である。

同様に、1973年にバーゼル市(州)で行われた、公立劇場への補助を1000万スイスフランから1300万スイスフランに引き上げるという提案に関する住民投票結果についても検討されている。はじめの住民投票では、57%が反対であっ



た。そこで、9ヶ月後に行われる住民投票で賛成を獲得するために、私的財としての評価の他に外部性や非金銭的価値を加味して、1200万フランの引き上げならば、60%の賛成が得られることを予想したが、実際の投票結果は59.9%の賛成であった。スイスでは、様々な政策決定に際して住民投票が行われているが、文化的案件に関する住民投票によって賛成の意思決定が行われる割合は年々上昇してきている。こうした変化は、文化支出にも反映し、州に比べて市レベルの文化支出の増加が著しい。この様な結果を踏まえて、彼らは、文化政策に関して、国の政府機関が補助の配分を直接決めるフランス型、芸術評議会が配分するイギリス・カナダ型、地方自治体が決定するドイツ語圏型に加えて、もう1つの可能性として住民投票による政策決定の可能性を示唆する。

更に、資源配分と分配の効率性という観点から、文化政策を市場がうまく機能するためのルールとして位置づけることができることを指摘する。著作権は芸術・文化分野における実験的試みを促進するルールである。条例は最初はどうも機能するが、後には障害になることもある。官房的予算や役所的時間制約がその例である。芸術・文化への直接補助は、官僚性や非効率、新規参入が困難といった弊害を招きやすい。また、直接補助をうける芸術団体の意思決定が閉ざされた共同的意思決定である場合には、潜在的消費者のニーズを無視し、非効率に陥る危険性を指摘する。直接補助の代替案としては、マッチング補助<sup>13)</sup>があるが、これも新規参入が困難で寄付が多く集まる大都市の方が有利であるという欠点がある。結局彼らは、最も望ましい方法として、クーポン券を提案する。クーポン券は、利用価格を下げることによって潜在的利用者の参加を増やし、クーポンを多数獲得した芸術団体へ補助する方式により、資源配分の効率性も達成できるという論理である。

以上が彼らの主張の概要であるが、文化政策の決定に関する消費者主権の可能性を示唆し、住民投票に、私的財としての評価だけでなく、外部性や非金銭

13) 合衆国において一般的に行われている補助方式で、非営利組織の努力で民間寄付を集めると、それと同額の補助金を政府からもらえる仕組みである。

的費用が反映されることを実証的に示したことは、高く評価されるべき点だと思われる。しかし、そうした私的財を超える評価の可能性を一方で指摘しながら、クーポンという、ある意味で市場の論理に沿った政策を提案している点は疑問である。体験や情報という非金銭的費用の壁がクーポン券によって取り除かれるとも思われない。つまり、クーポン券によって解決されるのは、私的財として評価される部分の不平等であるが、公的支援や補助の対象は外部性や非金銭的費用の部分をも含む訳で、補助の問題をクーポン券に解消してしまうのは、誤りではないだろうか。地域の生活レベルから公的支援の根拠を再構成してみたいという私の問題意識からすると、先の住民投票結果への分析の方が、興味深い論点である。

### III 芸術・文化への公的支援の理論的根拠の検討

前章では、ボウモル・ボウエンに始まり、現代経済学の中での、芸術・文化に対する公的支援の理論的根拠について概観した。もっと長い時間の流れの中で見れば、文化経済学はアダム・スミスに始まり、ラスキン、モリスへと続く系譜の中に位置づけることができる<sup>14)</sup>。また、現代文化経済学が前提としている、芸術・文化の所得不足や観客が高所得・高学歴・専門職の人々に限定される等の特徴は、産業社会以降、生活と芸術の乖離が進行する中で生じてきたことである<sup>15)</sup>。モリスの「生活の芸術化」は、そうした歴史を踏まえながら、大芸術と小芸術（生活の中の芸術）の統合によって、芸術と乖離した生活や労働の中に再び芸術を取り戻すことで、生活や労働を喜びのあるものに変えようとする主張であるが、それは同時に産業社会以降の社会の本質を鋭く突く視点でもある<sup>16)</sup>。芸術・文化への公的支援について考える際にも、こうした歴史的背

14) 文化経済学会会長のスロスビーも前掲書“The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics” 2 ページの中で同様の指摘をしている。

15) 後藤和子「共同財としての農村舞台支援システムの形成と展開」『経済論叢』第158巻第4号、を参照。

16) Morris, W., “The Lesser Art, or The Decorative Arts” “The Art of The People” in *The*

景を視野に入れておくことが必要である。何故なら、正の外部性である社会的便益が私的便益と乖離している状況を、歴史的な存在として捉えることもできるからである。産業社会以前の共同体に支えられた存在としての芸術・文化を共同財として捉えるならば、産業社会以降、それが私的財的側面と公共財的側面に乖離をする過程で、社会的評価を表示するしくみを喪失した、と見ることもできる<sup>17)</sup>。そうなれば、芸術と労働や生活の一体性の回復のためには、私的財的評価しか表示できない市場のしくみを何らかの方法で補完することが必要となるが、こうした考察は現代経済学が対象とする財が単純な私的財ではない場合が多いため、極めて有益である。

現代経済学の中では、芸術・文化への公的支援の根拠は、3つの観点から論じられている。1つは、平等性や再分配の観点であり、2つめは、芸術・文化の持つ外部性、3つめは、資源配分の効率性の観点からである。芸術・文化の享受には、所得による格差と地理的格差が存在する。これは、国レベルの公的支援の必要性の最大の根拠となるだろう。地域の生活レベルで考える場合には、上記の3つの観点が全て必要である。芸術・文化の享受における格差は、所得によるばかりでなく、情報や経験の不足によっても起こる。平等性の観点からいえば、こどものころから芸術に親しむ機会を提供することが必要である。また、外部性に関しては、オプション価値や遺産価値、威光価値、教育的価値等様々なものがあげられている。地域レベルでいえば、芸術・文化がコミュニティに活気を与え、地域環境を良くするという外部性に注目する必要がある。ヘイルブランが指摘するように、芸術・文化のアメニティとしての価値である。実際、人々が私的財としてだけでなく、芸術・文化の外部性を評価していることは、バーゼル市(州)の住民投票により明らかである。つまり、人々は、自分にとっての便益と地域社会やコミュニティにとっての便益という2つの側面

、*Collected Works of William Morris, 1910-15*, (梅根悟・勝田守一監訳世界教育学選集63巻 内藤史朗訳『民衆のための芸術教育』明治図書, 1971年)。

17) 共同財が産業社会への移行に伴って、公共財と私的財に乖離するプロセスについては、後藤和子、前掲書を参照。

から評価を行っていることになる。この場合、私的便益はチケットを買う等の消費を通して表示できるが、コミュニティにとっての便益は市場を媒介にしては表示できない。人々が評価するコミュニティにとっての便益は市場以外の方法で表示される必要がある。それが、住民投票等による政策決定への参加の意味である。これは、ボウモル・ボウエンが明らかにした観客の属性である、高所得・高学歴・専門職の限界を超えるための論点ともなる。人々は私的財としての評価を超えて、社会的評価を行なう機会があれば、先の属性に拘束されない評価を行いうることは、バーゼル市（州）の住民投票で示された通りである。通常の財政学的観点から言えば、再分配は国のレベルで行うのが通例であり、国レベルの文化政策の役割が平等性の実現にあることは言うまでもない。しかし、どの様に平等性に意を尽くしたとしても、ある程度の潜在的観客の掘り起こしは可能だが、観客の属性を変化させることは、なかなか困難である。こうした点で、バーゼル市（州）の住民投票結果が、高所得・高学歴・専門職という観客の属性とは異なる結果を示したことは、国レベルの再分配を補う意味で注目し得る。この様に、外部性が市場以外の方法で、つまり、政策決定プロセスへの参加によって表示されることは、消費者主権のもう一つの側面でもある。

効率性の観点からいえば、費用逓減産業である芸術・文化施設等の固定費用部分は、潜在的利用者である住民の税で賄い、限界費用の部分をチケット価格で賄うのが効率的である。これは、外部性の部分を住民の合意による税で賄い、私的財としての部分をチケット価格で賄うという枠組みとも合致するものである。ウィクセルは財政学の中で、所得の再分配を行った上で、利益原則による満場一致によって公共サービスへの支出と税負担が同時に決定されるべきことを主張した<sup>18)</sup>。また、ウィクセルは、公共サービスは、利用ごとに個人が得る個別的効用と社会的効用を合わせ持つことに着目し、公平性と効率性を達成する方法を検討した。公共交通等の料金については、使用ごとの料金は限界費用

18) Wicksell, K., *op. cit.*, 訳書120-134ページ。

部分に限定し、固定費用部分は税で充当すべきことを述べている<sup>19)</sup>。これは、公共サービスが持つ公共性や公平性への着目や、ヘイルブランが指摘する費用逓減産業の考え方等、現代経済学の源流として位置づけることができる。しかし、ヴィクセルには、これら公共サービスの公共性を正の外部性として捉える視点はなく、従って社会的評価の視点もない。満場一致ルールも個人の私的利益のみから出発している。私は、人々は私的便益と共に、コミュニティの便益(社会的便益)を評価するという二重の評価の可能性を前提としたい。この仮定のもとでは、政策決定への参加と合意形成は、社会的評価の表示という意味を持つ。外部性を持つ財を扱う枠組みでは、このことがとりわけ重要であり、分権化の意味もこうした視点から問い直されなければならないだろう<sup>20)</sup>。私的便益と社会的便益の二重の評価には、国レベルより生活圏としてのコミュニティの方が適しているのである。また、社会的評価の表示を踏まえた分権化は、多元的評価の可能性を含むものであり、このような多元的評価を含む地域的评价の交流の中で、社会的公正を実現しながら文化政策もより実効性のあるものになるだろう。単なる消費者主権ではなく、分権化を踏まえた評価システムが、文化経済学の新たな評価システムとして提起されているのである。

次に、分権型財政システムと文化支援政策の展開②では、ヴィクセルの祖国でもあるスウェーデンの文化政策における分権化について、公的支援の根拠論と分権的评价システムという視角からその経過を検討してみたい。

19) 同上書、196-213ページ。

20) 分権化を、中央政府から地方や民間への権限の委譲という視点だけでなく、住民参加という視点で捉える研究も多い。前掲書『地方分権』でも、神戸の震災とそこからの復興を取り上げ、住民参加の重要性に言及している。特に、北欧諸国における分権化の分析には、参加という枠組みが必要である。